



Roj: **STS 4991/2009 - ECLI:ES:TS:2009:4991**

Id Cendoj: **28079130072009100330**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **7**

Fecha: **14/07/2009**

Nº de Recurso: **3794/2007**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **NICOLAS ANTONIO MAURANDI GUILLEN**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CV 4009/2007,**
STS 4991/2009

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a catorce de julio de dos mil nueve

Visto por la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida por los señores arriba anotados, el recurso de casación que con el número 3794/2007 ante la misma pende de resolución, interpuesto por la GENERALITAT VALENCIANA, contra la sentencia de 11 de abril de 2007 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (en el recurso núm. 1040/06).

Siendo parte recurrida el UNIÓN SINDICAL OBRERA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA, representado por la Procuradora doña Adela Gilsanz Madroño; y habiendo intervenido el MINISTERIO FISCAL.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La sentencia recurrida contiene una parte dispositiva que copiada literalmente dice:

"FALLAMOS:

- 1.- *Desestimar la causa de inadmisibilidad alegada por la Letrada de la Generalidad Valenciana.*
- 2.- *Estimar el recurso contencioso-administrativo 1040/06 promovido por Unión Sindical Obrera Independiente de la Comunidad Valenciana contra la Orden de la Consellería de Economía, Hacienda y Empleo de 14-6-06 por la que se aprueban subvenciones públicas mediante contratos-programas para la formación de trabajadores 4.1 en su inciso organizaciones sindicales más representativas el cual se declara nulo de pleno derecho.*
- 3.- *Sin costas*".

SEGUNDO.- Notificada la anterior sentencia, por la representación de la GENERALITAT VALENCIANA se promovió recurso de casación y la Sala de instancia lo tuvo por preparado y remitió las actuaciones a este Tribunal con emplazamiento de las partes.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones, por la representación de la parte recurrente se presentó escrito de interposición del recurso de casación en el que, tras expresar los motivos en que lo apoyaba, se terminaba con este Suplico a la Sala:

"(...) dicte resolución mediante la cual se estime este recurso y se acuerde anular la sentencia referida, declarando la conformidad a Derecho de la Orden de 14 de junio de 2006, de la Consellería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se convocan subvenciones públicas mediante contratos programas para formación de trabajadores en desarrollo del Real Decreto 1046/03".



CUARTO.- La representación de UNIÓN SINDICAL OBRERA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA, en el trámite de oposición que le fue conferido, pidió la confirmación de la sentencia recurrida.

QUINTO.- El MINISTERIO FISCAL realizó alegaciones en las que sostenía la procedencia de declarar no haber lugar al recurso de casación.

SEXTO.- Concluidas las actuaciones se señaló para votación y fallo del presente recurso la audiencia de 25 de febrero de 2009 ; y por providencia de la misma fecha se acordó lo siguiente:

"Con suspensión del plazo para dictar sentencia, dese al ABOGADO DEL ESTADO traslado de la sentencia de instancia que es objeto de la presente casación 3794/2007 [la dictada el 11 de abril de 2007 por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el recurso contencioso-administrativo 1040/2006] para que, en el plazo de QUINCE DÍAS, efectúe ALEGACIONES en relación a los siguientes puntos:

1.- *La sentencia recurrida en esta casación ha anulado el inciso más representativas que, en relación a las organizaciones sindicales, aparece en el artículo 4 de la Orden de 14 de junio de 2006 , de la Consellería de Economía, Hacienda y Empleo, de la Generalitat Valenciana.*

2.- *Según expresa la mencionada Orden Autonómica, la convocatoria de subvenciones que en ella se realiza se ajusta a la regulación estatal que sobre contratos programas se realiza en la Orden TAS 2783/2004, de 30 de junio; y efectivamente el punto "Quinto. Entidades beneficiarias" de esta Orden estatal establece, en sus apartados a) y b), que sólo las organizaciones sindicales más representativas pueden ser entidades beneficiarias de la concesión de subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación continua mediante la suscripción de contratos programas.*

3.- *Lo anterior significa que, de resultar procedente desestimar el recurso de casación y confirmar el fallo anulatorio de la sentencia recurrida, debería también este Tribunal Supremo, por aplicación de lo establecido en el artículo 27.3 de la Ley jurisdiccional, anular la expresión "mas representativas" que se incluye dentro del punto "Quinto. Entidades beneficiarias" de la antes mencionada la Orden TAS 2783/2004, de 30 de junio".*

SÉPTIMO.- Efectuadas sus alegaciones por el Abogado del Estado, en las que se oponía a la anulación del punto quinto de la Orden TAS/2783/2004, de 30 de julio, se realizó la deliberación y votación en el señalamiento de 29 de junio de 2009.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Nicolas Maurandi Guillen, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El proceso de instancia lo inició UNIÓN SINDICAL OBRERA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA por los trámites del procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona, a través de un recurso contencioso- administrativo dirigido contra la ORDEN de 14 de junio de 2006, de la Consellería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se convocaban "subvenciones públicas mediante contratos-programa para la formación de trabajadores, en desarrollo del Real Decreto 1.046/2003, de 1 de agosto , por el que se regula el subsistema de formación profesional continua [2006/S7368]".

En el "suplico" de la posterior demanda se reclamó que se anulara el inciso "más representativas" del artículo 4.1 de la Orden recurrida, así como que se declarara el derecho de la parte recurrente "a ser beneficiaria de la concesión de subvenciones públicas mediante la suscripción de contratos programa de ejecución de planes de formación sectoriales previstos en el artículo 2, uno , a) y b) de la meritada orden (...)".

Esos preceptos de la Orden que eran objeto de polémica tenían este contenido:

"Artículo 2 . Tipología, duración y plazo de ejecución de los contratos programa.

1. En función de los objetivos a cubrir y del ámbito o naturaleza de la formación, se establecen los siguientes tipos de contratos programa, todos ellos dirigidos a la formación de trabajadores de la Comunidad Valenciana:

Contratos programa para la ejecución de planes de formación intersectoriales, en competencias transversales y horizontales a varios sectores de la actividad económica.

Contratos programa para la ejecución de planes de formación amparados en la negociación colectiva de ámbito sectorial estatal, dirigidos a la formación de trabajadores de los sectores productivos que se especifican en el Anexo I a la presente orden, con el fin de desarrollar acciones formativas de interés general para el sector correspondiente y satisfacer necesidades específicas de formación del mismo.

Artículo 4 . Entidades beneficiarias



1. Serán entidades beneficiarias de la concesión de subvenciones públicas al amparo de esta orden para la ejecución de planes de formación continua mediante la suscripción de contratos programa, las siguientes.

Para los contratos programa de ejecución de planes de formación intersectoriales, previstos en el artículo 2, uno , a) de la presente orden, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de la Comunidad Valenciana, en aplicación de la Orden Ministerial TAS/2783/2004.

Para los contratos programa de ejecución de planes de formación sectoriales, previstos en el artículo 2, uno , b) de esta orden, las entidades creadas al amparo de la negociación colectiva sectorial, así como las organizaciones empresariales o sindicales con domicilio social en la Comunitat Valenciana más representativas en los sectores de la Comunitat Valenciana relacionados en el anexo I, de acuerdo con lo previsto en la Orden Ministerial TAS/2783/2004.

(...)"

Para apoyar esas pretensiones se invocaron las vulneraciones del principio de igualdad y del derecho fundamental de libertad sindical (artículos 14 y 28 de la Constitución -CE -).

La sentencia recurrida en esta casación estimó el recurso jurisdiccional y, como consecuencia de ello, anuló y dejó sin efecto el inciso del artículo 4.1 que había sido objeto de impugnación.

El argumento utilizado para ello, acompañado de la cita de la jurisprudencia existente sobre esta materia, consistió en diferenciar entre la representación institucional ante la Administración Pública que se reconoce a los sindicatos más representativos y el derecho a recibir de dicha Administración Pública subvenciones para actividades que formen parte de los fines propios de los sindicatos.

Y, a partir de esa diferenciación, declaró que esa limitación que la Orden recurrida efectuaban a favor de los sindicatos más representativos vulneraba el principio de libertad sindical.

La sentencia de instancia también rechazó la inadmisibilidad que había sido opuesta sobre la base de que la Orden autonómica recurrida era reproducción de estas normas reglamentarias estatales: el Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, y la Orden TAS 2783/2004, de 30 de julio .

Lo que principalmente razonó sobre esta cuestión fue que el artículo 26 de la Ley jurisdiccional permite la impugnación autónoma de los actos que hagan aplicación de disposiciones estatales (y esta consideración merecía la Orden autonómica impugnada); y a ello añadió que se había acreditado en las actuaciones que se habían interpuesto sendos recursos contencioso- administrativos contra cada uno de esos dos reglamentos estatales.

SEGUNDO.- El actual recurso de casación lo ha interpuesto la GENERALITAT VALENCIANA y lo apoya en dos motivos, ambos amparados en el apartado d) del artículo 88.1 de la Ley jurisdiccional -LJCA- de 1998.

El primero sostiene que la sentencia recurrida aplica de forma errónea la interpretación constitucional, cuando considera que se ha vulnerado el principio de libertad sindical por haberse establecido en la Orden autonómica recurrida que son entidades beneficiarias las organizaciones sindicales más representativas.

Dos tipos de argumentos se desarrollan para apoyar este reproche.

En primer lugar, y tras la cita de una sentencia dictada por la propia Sala de Valencia, se aduce que la sentencia de instancia desconoce la naturaleza de la Orden impugnada, señalándose a este respecto que dicha Orden es mero desarrollo y ejecución de lo dispuesto en el Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto y de la Orden TAS 2783/2004, de 30 de julio ; que su precepto controvertido (el art. 4.1) es mera reproducción de las previsiones contenidas en esas dos normas reglamentarias estatales; y que la Administración autonómica, al convocar las ayudas, está vinculada a lo establecido en esas normas estatales.

En segundo lugar, se defiende que el criterio del sindicato más representativo no es una manera arbitraria de determinar quienes van a ser los beneficiarios de las ayudas.

El segundo motivo de casación denuncia que la sentencia recurrida incurre en vulneración de lo dispuesto en los artículos 14 y 28.1 de la Constitución, *en la medida en que efectúa una interpretación errónea de los citados preceptos y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha interpretado los mismos.*

Las razones que aquí se esgrimen vienen a ser también dos.

Por un lado, se viene a reiterar el argumento de la validez de la mayor representatividad, ya que se defiende que el derecho de los sindicatos a recibir un trato igualitario no es incompatible con la utilización, por parte de los poderes públicos, de criterios de selección fundados en una especial implantación dentro del colectivo en el que ejercen su actividad; y se imputa a la Sala de instancia *una vulneración de la jurisprudencia del*



Tribunal Constitucional, en particular de las sentencias 184/91, de 30 de septiembre, 213/91, de 11 de noviembre y la 65/1982, de 10 de noviembre . En esta línea, se transcriben declaraciones de algunas de estas sentencias relativas a la validez constitucional de la exclusión de los sindicatos no pactantes en las comisiones creadas en el convenio colectivo.

Por otro lado, se vuelve a citar la Sentencia de la Sala de Valencia que dictaminó la conformidad a Derecho de otras Ordenes autonómicas dictadas en desarrollo del Real Decreto 1046/2003 .

TERCERO.- Esta Sala ha abordado cuestiones similares como la que aquí se enjuicia en sentencias anteriores, siendo las más recientes las de 11 de octubre de 2004 (Rec. 7552/2000), 14 de julio de 2005 (Rec. 7517/1999), 28 de septiembre de 2005 (Rec. 4855/1999) , 5 de julio de 2006 (Rec. 4050/2000) y 19 de diciembre de 2007 (Rec. 7746/2004) .

En ellas se ha analizado la validez de las funciones y prerrogativas reconocidas a los sindicatos más representativos desde el patrón que significa la necesaria observancia del principio de libertad sindical e igualdad de trato de los sindicatos (derivado de los artículos 28.1 y 14 CE), y a este respecto se ha distinguido entre, de una parte, las actividades de representación institucional y, de otra, el acceso a determinadas subvenciones.

En esa distinción se ha sostenido que, mientras sí es constitucionalmente válida la diferenciación que significa limitar o reconocer aquella representación institucional solamente a los sindicatos más representativos, no es lícito excluir del acceso a las subvenciones a los restantes sindicatos que no ostentan esa condición de mayor representatividad.

CUARTO.- El criterio expuesto se ha apoyado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) sobre el derecho fundamental a la libertad sindical. La mencionada sentencia de esta Sala de 14 de julio de 2005 cita y transcribe, como representativa de dicha jurisprudencia, la STC de 27 de junio de 2001 .

Conviene, pues, recordar una vez más las ideas principales de esa línea jurisprudencial, que, expresadas de manera resumida, están representadas por las que continúan:

- a) El derecho de libertad sindical tiene un significado individual, que incluye el derecho de los trabajadores de fundar sindicatos y afiliarse al de su elección, y también un significado colectivo, en cuanto derecho de los sindicatos al libre ejercicio de su actividad de cara a la defensa y promoción de los intereses sociales que les son propios (artículo 7 CE) .
- b) La libertad de ejercicio de esa actividad forma parte del núcleo esencial del derecho de libertad sindical.
- c) Es posible introducir diferencias entre los sindicatos para asegurar la efectividad de la actividad que se les encomienda, pero siempre que se haga con arreglo a criterios de objetividad, adecuación, razonabilidad y proporcionalidad.
- d) El concepto de mayor representatividad es un criterio objetivo constitucionalmente válido.
- e) Esas diferencias objetivas y razonables que se establezcan entre los sindicatos no vulneran la libertad sindical de los que no hayan recibido el paralelo "plus" de derechos, pero en la medida en que estos últimos conserven los derechos nucleares que integran la libertad sindical.
- f) Entre las funciones y prerrogativas atribuidas con exclusividad a los sindicatos más representativos se admiten los supuestos de representación institucional ante órganos administrativos. Se rechazan, en cambio, por vulneración de la libertad sindical y no ser consecuencia del concepto, la concesión a esos sindicatos más representativos, con exclusión de los demás, de subvenciones para fines sindicales que lo son de todos sindicatos.

QUINTO.- Esa sentencia de esta Sala y Sección de 14 de julio de 2005 , referida al II Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas de 23 de diciembre de 1996, declara especialmente que la petición del Sindicato recurrente, dirigida a formar parte del acuerdo, no era posible por no tener la condición de sindicato más representativo, y confirma la respuesta que en ese sentido había dado de la sentencia recurrida.

También afirma que ha de llegarse a la misma conclusión en cuanto a la solicitud de formar parte de la Comisión General para la Formación Continua, de naturaleza paritaria entre la Administración y los Sindicatos más representativos.

Invoca en apoyo de lo anterior lo dispuesto en los artículos 30, 31 y 32 de la Ley 9/1987, de 12 de junio (de los órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas) sobre la presencia en las Mesas de Negociación de las Organizaciones



Sindicales más representativas; y sobre que podrán ser objeto de negociación, entre otras materias, los sistemas de promoción profesional, en los que se incluyen los cursos de formación.

Recuerda el criterio, contenido en la sentencia de 24 de julio de 1995 de la Sala de lo Social de este Tribunal Supremo, de que, en cuanto a la participación en la Comisión General para la Formación Continua, de la misma manera que no es discriminatoria la participación para negociar, tampoco lo es la participación en la administración y desarrollo de lo acordado en la negociación.

Y añade que lo anterior no quiere decir que en esa administración no deban respetarse los derechos de las entidades sindicales no representativas, y en especial el de libertad sindical, pero será, a partir de la impugnación concreta de sus actos, donde y cuando se podrá fiscalizar dicho cumplimiento.

Sin embargo, esa misma sentencia de 14 de julio de 2005 declara que la conclusión debe ser distinta sobre los preceptos del acuerdo que se refieren a quienes pueden promover planes de formación.

Razona que la exclusión en esos preceptos de los sindicatos que no ostentan esa mayor representatividad tiene una trascendencia económica, en tanto se les priva de las subvenciones que acompañan a la realización de dichos planes. Y con esa base afirma que dicha exclusión afecta igualmente a la propia libertad sindical, al favorecerse desde la Administración la actividad de los sindicatos más representativos en perjuicio de los que no han alcanzado esa condición, más allá incluso del nivel de representación que ostentan.

SEXTO.- Razones de coherencia y unidad de doctrina, impuestas por el principio de igualdad en la aplicación de la ley, hacen que en la actual casación deba seguirse el mismo criterio ya adoptado en esos anteriores pronunciamientos que se han venido mencionando y, a consecuencia de ello, deba considerarse acertado el pronunciamiento anulatorio de la sentencia recurrida que se combate en esta casación.

Como complemento de lo que acaba de declararse, debe de subrayarse una vez más que, frente a lo que en el recurso de casación pretende sostenerse, una acción formativa como la que es objeto de convocatoria en la Orden recurrida no puede considerarse ajena o extraña a la acción sindical, al estar enmarcada dentro de esa actividad de promoción de los intereses sociales y económicos que el artículo 7 de la Constitución atribuye a los sindicatos; y procede también reiterar que la condición de sindicato más representativo, según resulta de la doctrina jurisprudencial que ha sido expuesta, justifica diferencias en cuanto a la representación institucional pero no en cuanto al acceso a determinadas ayudas.

Por tanto, no puede compartirse la aplicación que sobre la materia aquí litigiosa pretende darse al criterio de la mayor representatividad sindical, porque, como así mismo resulta de todo lo que se viene exponiendo, una cosa es la especial legitimación que de esa mayor representatividad pueda derivarse en orden a la negociación colectiva o a la representación institucional, y otra diferente el derecho que corresponde a cualquier sindicato a no ser excluido del acceso a las subvenciones que hayan sido establecidas en relación a actividades dirigidas a la defensa de intereses que son propios de todos los sindicatos.

SÉPTIMO.- Por lo que en concreto hace a la solución que la sentencia recurrida adopta de reconocer a la Orden autonómica recurrida el valor o significación de acto de aplicación de esas normas reglamentarias estatales que se han venido mencionando, deben hacerse aquí las consideraciones que siguen.

Que habiéndose de limitar el actual enjuiciamiento a las concretas infracciones señaladas en los motivos de casación, el recurso no argumenta por qué dicha solución puede constituir esas infracciones de la libertad sindical o de los artículos 14 y 28.1 CE que únicamente se denuncian en los motivos de casación.

Y que, por otra parte, es acertada la declaración que hace la Sala de instancia sobre la posibilidad de la impugnación indirecta de esos reglamentos estatales a través de los actos (dictados en este caso por una Comunidad Autónoma) que hayan hecho aplicación de los mismos.

OCTAVO.- Procede, de conformidad con todo lo antes razonado, declarar no haber lugar al recurso de casación y, en aplicación de lo establecido en el artículo 27.3 de la LJCA, anular la expresión "*mas representativas*" que se incluye dentro del punto "*Quinto. Entidades beneficiarias*" de la Orden TAS 2783/2004, de 30 de julio.

Este pronunciamiento procede por lo siguiente:

(1) Ese punto quinto de la Orden estatal que acaba de mencionarse establece, en sus apartados a) y b), que sólo las organizaciones sindicales más representativas pueden ser entidades beneficiarias de la concesión de subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación continua mediante la suscripción de contratos programas; y esta limitación, establecida a esos efectos de acceso a dichas subvenciones, debe considerarse no conforme a Derecho siguiendo los criterios de la doctrina constitucional que antes fue expuesta.

(2) La anulación, confirmada en esta casación, de la Orden autonómica que directamente fue impugnada en el proceso de instancia, se decidió por haber hecho aplicación de esa regulación estatal no conforme a derecho.



NOVENO.- Las costas deben imponerse a la parte recurrente por no concurrir circunstancias que justifiquen apartarse de la regla general del artículo 139.2 de la LJCA .

Pero la Sala, haciendo uso de la facultad reconocida en el apartado 3 de ese artículo 139 de la LJCA , señala como cifra máxima a que asciende la imposición de costas por honorarios de Abogado la de 1.500 euros.

Para la fijación de la expresada cantidad se tienen en cuenta los criterios seguidos habitualmente por esta Sala en atención a las circunstancias del asunto y que se trata de un recurso no sencillo pero que no ha exigido una especial dedicación para la formulación de la oposición.

FALLAMOS

1.- No haber lugar al recurso de casación interpuesto por la GENERALITAT VALENCIANA contra la sentencia de 11 de abril de 2007 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (en el recurso núm. 1040/2006).

2.- Anular la expresión "*mas representativas*" que se incluye dentro del punto "*Quinto. Entidades beneficiarias*" de la Orden TAS 2783/2004, de 30 de julio.

3.- Imponer a la parte recurrente las costas correspondientes a este recurso de casación, con la limitación que se expresa en el último fundamento de derecho de esta sentencia.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera del Tribunal, el mismo día de su fecha, lo que certifico.